Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10038**

18. Wahlperiode 19.10.2016

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Renate Künast, Uwe Kekeritz, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Nicole Maisch, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Unternehmen tragen gesellschaftliche Verantwortung, die weit über die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erfüllung von Renditeerwartungen hinausgeht. Auch wenn sich viele Unternehmen durchaus bemühen, gesetzestreu zu wirtschaften und Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten, kommt es in Deutschland aber auch in den internationalen Lieferketten immer wieder zu Rechtsverstößen. Rechtstreue Unternehmen werden beschädigt, wenn einzelne Unternehmen internationale Standards oder die jeweiligen nationalen Vorgaben nicht einhalten. Deshalb ist es äußerst wichtig, mit klaren und umsetzbaren Regelungen dafür zu sorgen, dass die für uns in Europa selbstverständlichen Standards in den Bereichen Menschenrechte, Ökologie und Soziales auch wirklich umgesetzt werden.

Unternehmen müssen bei Rechtsverstößen wirksamer zur Rechenschaft gezogen werden. Denn bei Straftaten und vergleichbaren Rechtsverstößen durch und aus Unternehmen entstehen nicht nur enorme wirtschaftliche Schäden, sondern es drohen auch weitere, immaterielle Schäden, wenn zum Beispiel der Wettbewerb zum Nachteil der rechtstreuen Wirtschaftsteilnehmer verzerrt wird, ein Reputationsverlust für ganze Wirtschaftszweige droht und das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der bestehenden Wirtschaftsordnung verloren geht. Für das Vertrauen in den Rechtsstaat ist es unabdingbar, dass Unternehmen für Rechtsverstöße konsequent zur Verantwortung gezogen werden. Fälle wie VW, Siemens, KiK oder Rheinmetall zeigen, wie schwerwiegend die Folgen solcher Rechtsverstöße sind. Nur wenn systematischer Rechtsbruch konsequent verfolgt und effektiv geahndet wird, können Sanktionen auch eine präventive Wirkung entfalten.

Das deutsche Individualstrafrecht enthält Normen, die Straftaten durch Personen aus und durch Unternehmen erfassen. Wegen der Möglichkeit, Verantwortung insbesondere in großen Unternehmen gezielt zu verschleiern sowie dem Kräfteungleichgewicht zwischen häufig überlasteten Staatsanwaltschaften und besonders finanzstarken Beschuldigten, kommt es aber in Deutschland selten zu individuellen Schuldfeststellun-

gen gegenüber einzelnen Wirtschaftsakteuren. Deshalb braucht es darüber hinaus Anreize für rechtstreues Verhalten, die bei den Unternehmen ansetzen, indem ein effektiverer Sanktionsmechanismus gegen juristische Personen eingeführt wird.

Zwar enthält das deutsche Recht, wie viele andere europäische Rechtsordnungen, bereits jetzt Regelungen zur Sanktionierung von Rechtsverstößen durch Unternehmen und Verbände. Diese werden als juristische Personen entweder nach Vorschriften des besonderen Verwaltungsrechts oder nach § 30 und § 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) sowie der Strafprozessordnung (StPO) zur Verantwortung gezogen. Ist im Strafverfahren über die Festsetzung einer Geldbuße gegen eine juristische Person oder eine Personenvereinigung zu entscheiden, ordnet das Gericht nach § 444 der Strafprozessordnung deren Beteiligung an dem Verfahren an, soweit es die Tat betrifft. Für Kapitalgesellschaften gelten zudem die Straf- und Bußgeldvorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB), für den Finanzbereich enthält unter anderem das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), das Kreditwesengesetz (KWG) und im Wettbewerbsrecht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) besondere Vorschriften. Diese Regelungen reichen jedoch nicht aus, um alle Rechtsverstöße, die aus Unternehmen heraus begangen werden, konsequent zu verfolgen und effektiv zu ahnden.

Die Defizite der deutschen Regelungen liegen nicht in erster Linie darin, dass die Sanktion von Rechtsverstößen von Unternehmen nicht im Strafgesetzbuch verankert ist. Denn anders als im Strafrecht kommt es im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht in jedem Fall auf den Nachweis einer individuellen Schuld an. Der Bundesgerichtshof stellte schon 1994 klar, dass die Verhängung einer Geldbuße gegen eine juristische Person oder Personenvereinigung nicht davon abhängt, dass festgestellt wird, welcher von mehreren in Frage kommenden Verantwortlichen eine Aufsichtspflicht nicht erfüllt hat. Notwendig ist allein die Feststellung, dass eine Person aus der Leitungsebene des Unternehmens die Zuwiderhandlung vorwerfbar begangen hat. Es gibt Fälle, in denen der durch einen Rechtsverstoß erlangte Gewinn bei einem Hauptunternehmer auch dann abgeschöpft werden kann, wenn die Sorgfaltspflichtverletzung von einem Subunternehmer begangen wurde. Im Strafrecht muss dagegen die individuelle Schuld des Täters oder der Täterin immer zweifelsfrei nachgewiesen werden, nur dann kann es zu einer Verurteilung kommen. Gerade hier liegt aber bei Rechtsverstößen durch Unternehmen oft das Problem.

Die Defizite des deutschen Sanktionsrechts für Unternehmen bestehen darin, dass die Regelungen lückenhaft sind und nicht effektiv zur Anwendung kommen. In prozessualer Hinsicht fehlt die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren und es mangelt dem Verfahren insgesamt an Transparenz. Der Sanktionsrahmen ist in seiner Höhe und Art oft ungeeignet, eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die Verfolgung der Rechtsverstöße liegt im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Verfolgungsbehörde und ist abhängig von Zufälligkeiten wie dem Sitz, der personellen Ausstattung, der Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Behörde und nicht zuletzt dem Vorhandensein von Vorgaben für die Ermessensausübung. Dies alles bedeutet nicht nur einen Mangel an Rechtssicherheit, sondern führt auch zu Ungerechtigkeiten.

Durch Vorgaben der Europäischen Union ist Deutschland verpflichtet, auch bei Rechtsverstößen von Unternehmen „wirksame, angemessene und abschreckende“ Sanktionen vorzusehen (z. B. EU-Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011). Zwar wurden die gesetzlichen Regelungen 2013 nachgebessert und die Sanktionshöhe in § 30 OWiG bei vorsätzlich begangene Straftaten von 1 Mio. Euro auf 10 Mio. Euro und für fahrlässig begangene Straftaten von 500.000 Euro auf 5 Mio. Euro erhöht. Aber dies allein reicht nicht aus.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die bestehenden Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen und Verbänden in einem eigenständigen Gesetz zusammenfasst, deren Tatbestände erweitert, diese mit neuen Rechtsfolgen versieht, durch verfahrensrechtliche Vorschriften ergänzt und insbesondere regelt, dass

1. zukünftig widerlegbar vermutet wird, dass bei Straftaten, pflichtwidrigem Verhalten oder schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten aus Unternehmen heraus ein dortiges Organisationsverschulden vorliegt;
2. eine über die bloße Gelegenheit zur Äußerung des betroffenen Unternehmens hinausgehende Beteiligung einer Verfahrensöffentlichkeit vorgesehen wird und sich das gesamte Verfahren an den Grundsätzen der Öffentlichkeit und Transparenz orientiert;
3. die Zuständigkeit für das gerichtliche Verfahren spezialisierten Spruchkörpern zugewiesen wird;
4. die Abschöpfung des aus der Tat erlangten unrechtmäßigen Gewinns anhand des Umsatzes des Unternehmens oder Verbands unter Zugrundelegung des Bruttoprinzips geschätzt werden darf;
5. die Bemessung der finanziellen Sanktionen ein Mehrfaches des aus dem Verstoß erlangten Gewinns betragen kann oder sich am Umsatz des Unternehmens oder Verbands orientiert;
6. der Sanktionskatalog um die Möglichkeiten erweitert wird, Verweise und Warnungen zu verhängen, Unternehmen oder Verbände für einen bestimmten Zeitraum von öffentlichen Zuwendungen, Ausschreibungen oder Außenwirtschaftsförderung auszuschließen, die Entscheidung über die Sanktionierung zu veröffentlichen, das gesamte Unternehmen oder einzelne Unternehmenszweige unter Aufsicht zu stellen sowie Strukturmaßnahmen zu verfügen;
7. ein bundesweites Register eingerichtet wird, in das Unternehmen und Verbände, die wegen einer Sanktionierung auf Grund von Korruption und Verstößen von erheblicher Bedeutung im Rahmen von wirtschaftlicher Betätigung als unzuverlässig anzusehen sind, eingetragen werden;
8. der räumliche Geltungsbereich der Sanktionsvorschriften für Unternehmen so gefasst wird, dass die Verfolgung von Auslandstaten ermöglicht wird;
9. die Rechte der von Rechtsverstößen durch Unternehmen unmittelbar betroffenen Personen durch Möglichkeiten wie Klageerzwingungsverfahren und Nebenklage erweitert werden;
10. die zuständige Verfolgungsbehörde verpflichtet ist, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, wegen aller verfolgbaren Rechtsverstöße von Unternehmen einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen;
11. eine Umgehung von Sanktionen durch Rechtsformwechsel, Umstrukturierungen und Vermögensverlagerungen ausgeschlossen wird;
12. die Implementation wirksamer Compliance-Systeme sowie unternehmensinterner wie externer Whistleblowingsysteme gefördert wird und
13. Geldbußen und Gewinnabschöpfungen nicht ausschließlich von dem jeweiligen Staatshaushalt vereinnahmt werden, sondern mit einem angemessenen Anteil oder zusätzlich im Wege gerichtlicher Anordnung bzw. Auflage zur Förderung

von Einrichtungen eingesetzt werden können, die zur Aufklärung von Unternehmensverstößen gegen Menschenrechte, Mindestarbeitsbedingungen und Mindestumweltbedingungen oder anderweitig zur Förderung der Rechtstreue von Unternehmen beitragen.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die bestehenden Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen sind verstreut im OWiG, Nebenstrafrecht, Gewerberecht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Wettbewerbs-, Kreditwesen- und sonstigem Wirtschaftsverwaltungsrecht. Die Sanktionsregelungen sollen in einem eigenen Gesetz zusammengeführt und verbessert werden, sodass sie die Regelungen der Fachgesetze des besonderen Verwaltungsrechts ergänzen, welche in ihrer eigenen Struktur unberührt bleiben sollen.

1. Zurechnung von Organisationsverschulden

Bei Rechtsverstößen durch Unternehmen können die Rechtsverletzungen oft nicht geahndet werden, weil es nicht gelingt, die für eine Handlung oder Unterlassung verantwortlichen Personen zu benennen. Gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist die Beweislage besonders komplex und der Nachweis der Schuld schwer zu erbringen. Die Verfahren sind oft sehr umfangreich und äußerst langwierig. Dabei sind gerade Korruption, Steuerhinterziehung, Manipulationen im Finanzmarkt und andere Formen der Wirtschaftskriminalität Rechtsverstöße, die verheerende Auswirkungen auf den Wettbewerb und den freien Markt und damit auch für Unternehmen, Betriebe und Beschäftigte haben können. Durch korruptes Verhalten erlangte Vorteile im freien Wettbewerb wirken sich zu Lasten ehrlicher Mitbewerber und deren Belegschaften aus. Während sich der ganz überwiegende Teil der in Deutschland tätigen Unternehmen rechtskonform verhält, richten diejenigen, die gegen Gesetze verstoßen, immense Schäden an. Wirtschaftsstraftaten machten 2014 mehr als die Hälfte und 2015 über 40 % der polizeilich erfassten finanziellen Schäden aus, wobei von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist. Dabei ist es häufig nicht nur bei Wirtschaftsdelikten schwierig, die einzelnen verantwortlichen Personen zu ermitteln, sondern auch der Nachweis von Menschenrechtsverletzungen, Umweltschädigungen oder Finanzmarktmanipulationen ist aufgrund der komplexen organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltung von international tätigen Unternehmen schwierig. Für Verwaltungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte kann es dann unmöglich sein, die Verantwortlichkeiten in einem weit verzweigten Konzern eindeutig zuzuordnen.

Um zu verhindern, dass Rechtsverstöße von Unternehmen wegen organisierter Unverantwortlichkeit nicht geahndet werden können, ist es erforderlich, die Zuordnung von Verantwortlichkeiten klarer zu regeln. Nach geltendem Recht kann gegen einen Verband eine Geldbuße nach § 30 OWiG festgesetzt werden, wenn eine Leitungsperson eine unternehmensbezogene Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, ohne dass festgestellt werden muss, welche von mehreren in Frage kommenden Leitungspersonen der Täter war. Notwendig ist allein die Feststellung, dass eine der Leitungspersonen die Tat in vorwerfbarer Weise begangen hat (BGH, Beschluss vom 08.02.1994, NStZ 1994, 346).

Bei der Sanktionierung wegen Rechtsverstößen von Unternehmen soll daher zukünftig auch an das Organisationsverschulden angeknüpft werden. Grundlage eines Unternehmenssanktionsrechts ist dann die widerlegbare Annahme, dass bei Straftaten oder schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten aus dem Unternehmen heraus ein dortiges Organisationsverschulden vorliegt. Die Klammerwirkungen der Verfahren gegen Leitungspersonen und Unternehmen in § 30 OWiG werden neu gestaltet.

2. Mehr Transparenz und Öffentlichkeit im Verfahren

Das gesamte Verfahren muss an den Grundsätzen der Öffentlichkeit und Transparenz als grundlegenden Elementen des Rechtsstaats orientiert sein. Im Verwaltungsverfahren ist nach den jetzigen Regelungen nur eine Anhörung vorgesehen (§ 55 OWiG), die sich in Form einer mündlichen oder schriftlichen Gelegenheit zur Äußerung seitens des Unternehmens erschöpfen kann. Zwar kann ein öffentliches Gerichtsverfahren stattfinden, wenn das Unternehmen einen Einspruch gegen den Bußgeldbescheid einlegt. Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlung nach § 169 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes gilt grundsätzlich gemäß § 46 Absatz 1 OWiG auch im gerichtlichen Bußgeldverfahren. Hiervon sind auch Verfahren nach §§ 130, 30 OWiG umfasst. Jedoch werden in der Praxis vielfach Vergleiche geschlossen, so dass es gar nicht zu einem Gerichtsverfahren mit öffentlicher mündlicher Verhandlung kommt und es damit faktisch an der Beteiligung der Öffentlichkeit fehlt. Daher soll eine Erweiterung der Verfahrensöffentlichkeit über § 55 OWiG hinaus eingeführt werden.

Auf der Ebene des besonderen Verwaltungsrechts wird ein erheblicher Teil kriminellen Wirtschaftsverhaltens durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder das Bundeskartellamt verfolgt und geahndet. Aufgrund des gesamtgesellschaftlichen Interesses an einem rechtstreuen Verhalten insbesondere der großen Finanzinstitute ist es nicht akzeptabel, dass die Öffentlichkeit über entsprechende Sachverhalte erst im kontradiktorischen Verwaltungsprozess erfährt. Akzeptiert das rechtsuntreue Unternehmen hingegen den Erst- oder Widerspruchsbescheid, unterbleibt ein öffentliches und transparentes Verfahren auch in diesem Bereich gänzlich. Im besonderen Verwaltungsrecht soll ein anonymes Verwaltungsverfahren nur bei minderschweren Tatbeständen zulässig sein dürfen. Bei schwerwiegenden Verstößen ist ein öffentliches Verfahren schon ab Erlass des Erstbescheides von ebenso großer Relevanz wie in einem Strafverfahren.

3. Zuständigkeit von spezialisierten Spruchkörpern

Die gerichtliche Zuständigkeit für Sanktionen gegen Unternehmen nach dem OWiG liegt derzeitig regelmäßig bei den Amtsgerichten. Diese verfügen jedoch weder personell noch sachlich über die Ausstattung, die notwendig ist, um komplexe und umfangreiche Verfahren gegen Unternehmen effektiv durchzuführen. Dies führt in der Praxis dazu, dass aus rechtsökonomischen Gründen für beide Seiten oft nur ein Vergleich in Betracht kommt, was aus rechtsstaatlicher Sicht eine Bankrotterklärung ist, denn so sind weder Rechtssicherheit noch eine einheitliche Verfolgungspraxis garantiert.

Es ist nötig, die Zuständigkeit für Verfahren den Verwaltungs- und Rechtsverfolgungsbehörden und Spruchkörpern zuzuordnen, die über eine personelle und sachliche Ausstattung verfügen, die es erlaubt, komplexe und umfangreiche Verfahren gegen Unternehmen, bei denen oft langwierige Beweisaufnahmen notwendig sind, so durchzuführen, wie es aus rechtsstaatlicher Sicht erforderlich ist. Die Bündelung von Ressourcen und Wissen bei Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Wirtschaftsstrafkammern z. B. bei den Landgerichten führt dazu, dass eine einheitliche Verfolgungspraxis erzielt werden kann und damit mehr Rechtssicherheit hergestellt wird. Es soll die Möglichkeit der Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof bestehen.

Auch auf Ermittlungsebene ist darauf hinzuwirken, dass die jeweiligen Verfolgungsbehörden so strukturiert und ausgestattet werden, dass eine Verhandlung auf Augenhöhe mit den Vertretern der Unternehmen stattfinden kann.

4. und 5. Sanktionen am Umsatz orientieren (Ahndungsteil und Abschöpfungsteil)

Die Erfahrungen in Deutschland zeigen zwar, dass durchaus hohe Geldsanktionen verhängt werden. So verhängte die Staatsanwaltschaft Bremen 2014 wegen Schmiergeldzahlungen ein Bußgeld in Höhe von 37 Millionen Euro gegen Rheinmetall. Davon waren allerdings nur 300.000 Euro Bußgeld und 36,77 Millionen Euro Gewinnabschöpfung. Zusätzlich mussten 6,4 Millionen Euro Steuern nachgezahlt werden. Der Vergleich mit dem Kartellrecht zeigt, dass hohe Sanktionen eine abschreckende Wirkung entfalten können. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/2187) geht hervor, dass auf Bundesebene im Jahr 2013 in 12 Fällen rund 240 Mio. Euro Geldbußen gegen insgesamt 54 Unternehmen und 52 Privatpersonen verhängt wurden. In der ersten Hälfte des Jahres 2014 hat das Bundeskartellamt Geldbußen in Höhe von 875 Mio. Euro verhängt (Stand 18.07.2014).

Dennoch hinkt Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich hinterher. Gerade im Finanzbereich werden auf europäischer Ebene Sanktionen verhängt, die noch um ein Vielfaches höher sind. So musste die

Deutsche Bank 2013 wegen Manipulation des Referenzzinssatzes Euribor eine Kartellstrafe in Höhe von 725 Millionen Euro an die EU-Kommission zahlen.

Die nach jetziger Rechtslage in Deutschland angedrohten Geldbußen sind in der Höhe nicht ausreichend, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die Gewinnabschöpfung entfaltet keine Wirkung, wenn das Unternehmen durch die Sanktion nur nichts gewonnen, aber auch nicht verloren hat. In der Praxis stellt sich zudem das Problem, dass der wirtschaftliche Vorteil nachgewiesen werden muss. Bei der konkreten Bemessung der Sanktion ist wie bisher (§ 30 Abs. 2 OWiG) der Unrechtsgehalt der Anknüpfungstat, deren Auswirkungen und die Häufigkeit der Tatbegehung zugrunde zu legen (Ahndungsteil). Zusätzlich sind die Größe des Unternehmens sowie dessen Umsatz zu berücksichtigen. Die durch das Erste Finanzmarktnovellierungsgesetz eingefügten § 39 Abs. 4a u. 4b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) sowie § 56 Abs. 6b u. 6c des Kreditwesensgesetzes (KWG) können hierbei als Vorbild einer zu schaffenden gesetzlichen Regelung dienen. Danach kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße um ein Mehrfaches des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils geahndet werden. Der wirtschaftliche Vorteil umfasst erzielte Gewinne und vermiedene Verluste und kann geschätzt werden.

Als Vorbild für eine gesetzliche Regelung kann ferner § 81 Abs. 4 GWB herangezogen werden. Danach ist bei der Ermittlung des Gesamtumsatzes der weltweite Umsatz aller natürlichen und juristischen Personen zugrunde zu legen, die als wirtschaftliche Einheit operieren. Die Höhe des Gesamtumsatzes kann geschätzt werden. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist sowohl die Schwere der Zuwiderhandlung als auch deren Dauer zu berücksichtigen.

Darüber hinaus soll wie bisher der unrechtmäßig erlangte Gewinn abschöpft werden (vgl. §§ 17 Abs. 4, 30 Abs. 3 OWiG (Abschöpfungsteil). Anders als nach jetzt vorherrschender Auslegung soll die Abschöpfung sich aber nicht nach dem Nettoprinzip richten, wonach durch den Erwerbsvorgang veranlasste eigene Aufwendungen des Unternehmens, zivilrechtliche Ersatzansprüche und teilweise auch steuermindernd berücksichtigt werden können. Stattdessen soll für die Berechnung des Abschöpfungsteils das Bruttoprinzip gelten und eine Schätzung ausdrücklich zugelassen werden.

6. Erweiterung des Sanktionskatalogs

Es sollen außerdem weitere Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden, denn es geht nicht nur darum, begangenes Unrecht zu ahnden, sondern auch darum, darauf hinzuwirken, dass Rechtsverstöße in Zukunft unterbleiben.

Eine Form der Sanktion sollte im Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge liegen. Öffentliche Aufträge dürfen bereits nach geltendem Vergaberecht nur an zuverlässige und gesetzestreue Bieter vergeben werden. Daher können bzw. müssen öffentliche Auftraggeber solche Bieter, denen bestimmte Delikte zuzurechnen sind, von Vergabeverfahren ausschließen. Ein bundesweites Register, in das Unternehmen eingetragen werden, denen Korruptions- oder andere Wirtschaftsdelikte zuzurechnen sind, könnte es den öffentlichen Auftraggebern erleichtern, informiert über den Ausschluss von solchen Unternehmen von Vergabeverfahren zu entscheiden.

Darüber hinaus sollte der Sanktionenkatalog erweitert werden um Maßnahmen, wie die Möglichkeit, Verweise und Warnungen zu verhängen, die Entscheidung über die Sanktion zu veröffentlichen, das Unternehmen oder Unternehmenszweige unter Aufsicht zu stellen. Darüber hinaus sollte für Behörden und Gerichte die Möglichkeit bestehen, ihrer Schwere nach gestaffelte Strukturmaßnahmen anzuordnen, beginnend mit der Einrichtung von Compliance-Strukturen und Berichtspflichten bezüglich Implementation und Evaluation der Maßnahmen. Insbesondere im Finanzbereich sollen darüber hinaus bei besonders schweren oder wiederholten Pflichtverstößen die Trennung von verantwortlichem Führungspersonal sowie als Ultima Ratio der Verkauf oder die Abwicklung bestimmter Geschäftsbereiche angeordnet werden können. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit dem Libor-Skandal im April 2015 von US-amerikanischen Behörden ein Bußgeld in Höhe von 2,5 Milliarden Dollar gegen die Deutsche Bank verhängt zusammen mit der Auflage die konzerninternen Aufsichtsstrukturen zu ändern, während der BaFin entsprechende Befugnisse nicht zustanden. Derartige nichtfinanzielle Sanktionen können eine erhebliche Abschreckungswirkung auslösen, damit einen starken präventiven Effekt entfalten und zu raschen Verbesserungen beitragen.

7. Einrichtung eines öffentlichen Sanktionsregisters

Es soll ein bundesweites Register eingerichtet werden, in das Unternehmen und Verbände, die auf Grund von einer Sanktionierung wegen Korruption oder anderen erheblichen Wirtschaftsdelikten als unzuverlässig anzusehen sind, eingetragen werden (siehe Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Korruptionsregister,

Bundestagsdrucksache 17/11415). Dies erleichtert es öffentlichen Auftraggebern, informiert über den Ausschluss von solchen Unternehmen von Vergabeverfahren zu entscheiden. Bereits jetzt erfolgen gemäß § 149 Abs. 2 Nr. 3 GewO Eintragungen in das Gewerbezentralregister, wenn gegen ein Unternehmen eine Geldbuße von über 200 Euro verhängt wurde. Darüber hinaus gibt es beispielsweise Veröffentlichungspflichten durch die BaFin bei bestimmten Pflichtverstößen gemäß § 40d WpHG und § 60c KWG. Hier bedarf es einer Zusammenführung und Ausweitung auf andere schwerwiegende oder wiederholte Wirtschaftsdelikte in einem einheitlichen und öffentlich einsehbaren Register.

8. Verfolgung von Taten mit Auslandsbezug

Schwierigkeiten treten bei der Verfolgung von Taten mit Auslandsbezug auf. Wenn international agierende Unternehmen beispielsweise Aufträge gezielt in Länder vergeben, in denen die Produktion unter äußerst schlechten Arbeits- und Umweltbedingungen stattfindet, verlagern sie die Produktion in den Rechtsraum anderer Staaten, in denen die Schutzstandards entweder geringer sind oder die Einhaltung der auch dort geltenden Regelungen gegenüber global agierenden Unternehmen nicht durchgesetzt wird. Verantwortlichkeiten werden so von vornherein ausgegliedert. Schwierigkeiten bestehen nicht nur auf zivilrechtlicher Haftungsebene, sondern vor allem auf der Ebene der Verfolgung und Sanktionierung. § 5 OWiG beschränkt den räumlichen Geltungsbereich der derzeit auf Unternehmen anwendbaren Sanktionsnorm (§ 30 OWiG) auf das Inland. Hier sollte eine Möglichkeit der Verfolgung eingeräumt werden, wenn die Tat zwar im Ausland erfolgt, aber ein Verschulden aus einem deutschen Unternehmen heraus vorliegt bzw. auf einem Organisationverschulden in einem in Deutschland ansässigen Unternehmen beruht, oder die Sanktion auf einem Fehlverhalten einer Leitungsperson des Unternehmens beruht, durch die Pflichten, welche das Unternehmen treffen verletzt worden sind.

9. Beteiligung von Betroffenen am Verfahren ermöglichen

Das Klageerzwingungsverfahren bietet im deutschen Strafprozessrecht der oder dem Verletzten einer Straftat die Möglichkeit, eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren einzustellen, gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies ist – begründet durch das bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten geltende Opportunitätsprinzip – gemäß § 46 Abs. 3 OWiG, der die entsprechende Norm im Strafverfahrensrecht (§ 172 StPO) ausschließt, bisher in Verfahren gegen Unternehmen nicht möglich, sollte aber in diesen Verfahren eröffnet werden.

Für Betroffene sind Nebenklagemöglichkeiten zuzulassen, wenn durch die Tat aus dem Unternehmen heraus höchstpersönliche Rechtsgüter verletzt wurden, die die Befugnis zum Anschluss als Nebenkläger nach § 395 StPO begründet (z. B. Körperverletzung).

10. Legalitätsprinzip

Derzeit gilt gemäß § 47 OWiG bei Verfahren gegen Unternehmen der Opportunitätsgrundsatz. Danach ist die Verfolgungsbehörde – anders als im Strafverfahren, für das das Legalitätsprinzip der Strafprozessordnung gilt – nicht verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen. Sie entscheidet hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Opportunitätsgrundsatz im Ordnungswidrigkeitenrecht rechtfertigt sich grundsätzlich aus der Bedeutung der Ordnungsverstöße. Generell gefährden viele als Ordnungswidrigkeit sanktionierte Handlungen die Rechtsordnung weniger und weisen einen geringeren Unrechtsgehalt auf als Straftaten. Davon kann bei Rechtsverstößen, die aus dem Unternehmen heraus begangen werden und diesem zuzurechnen sind, nicht generell ausgegangen werden. Deshalb soll insoweit Verfolgungspflicht eingeführt werden. Die Einstellungsmöglichkeiten, z. B. bei mangelndem Tatverdacht oder im gerichtlichen Verfahren, sollen aber erhalten bleiben.

11. Umgehung verhindern

Zu einer nachhaltigen und effektiven Verfolgung von Rechtsverstößen gehört es sicherzustellen, dass sich Unternehmen durch Umstrukturierungsmaßnahmen nicht ihrer Haftung entziehen können. Denn nach Umstrukturierung oder Verkauf des mit Bußgeld belegten Unternehmens gibt es oftmals keinen Rechtsträger mehr, der in Haftung genommen werden könnte. Mit der 2013 erfolgten Einführung des § 30 Abs. 2a OWiG wurde nur ein Teil der Möglichkeiten, eine drohende bußgeldrechtliche Sanktion durch die gezielte Wahl gesellschaftsrechtlicher Gestaltungen zu umgehen, eingedämmt. Nicht erfasst sind Fälle der Einzelrechtsnachfolge, der Abspaltung

oder Ausgliederung, bei der Teile des Vermögens eines Unternehmens übertragen werden. Von den Unternehmen wird dies jedoch dahingehend ausgenutzt, dass alle werthaltigen Teile auf ein anderes Unternehmen abgespalten oder ausgegliedert werden, so dass lediglich eine fast wertlose Hülle übrigbleibt.

Im Bereich des Kartellrechts wurde beispielsweise Anfang 2015 bekannt, dass sich zwei Hersteller von Wurstwaren der ihnen vom Bundeskartellamt auferlegten Geldbuße durch Umstrukturierungsmaßnahmen des Mutterkonzerns zu entziehen versuchten. Die Schließung von Schlupflöchern bzw. Gesetzeslücken, die solche Umgehungen ermöglichen, hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits gefordert (Bundestagsdrucksache 18/4817). Eine lediglich auf Kartellbußen begrenzte sektorale Lösung, wie sie die Bundesregierung nunmehr in ihrem Entwurf einer 9. GWB-Novelle vorsieht, reicht aber nicht aus. Die Rechtslücke sollte für alle Rechtsverstöße von Unternehmen durch eine Konzernhaftung geschlossen werden. Dadurch könnte auch die Konzernmutter, wenn sie zum Zeitpunkt der Rechtsverletzung ihrer Tochtergesellschaft einen bestimmenden Einfluss auf sie ausgeübt hat, für den Rechtsverstoß zur Verantwortung gezogen und (gesamtschuldnerisch) haftbar gemacht werden.

12. Förderung von Compliance-Systemen und Whistleblowerschutz

Compliance-Systeme haben die Aufgabe zu verhindern, dass aus dem Unternehmen heraus Rechtsverstöße, insbesondere Straftaten, begangen werden. Sie sind ein Mittel der eigenverantwortlichen Prävention und Aufklärung von unternehmensbezogenen Rechtsverstößen. Darunter können Mechanismen fallen wie das 4-Augen-Prinzip, Personalrotation in sensiblen Bereichen oder die Einrichtung einer Stelle, der Mitarbeitende Verstöße gegen Vorschriften melden können, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Gerade letzterer Compliance-Mechanismus kann immens zur Prävention und Aufklärung beitragen. Missstände in Unternehmen und Behörden werden oft erst durch Hinweise mutiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt (sog. Whistleblower). Die Erfahrungen haben gezeigt, dass durch ein effizientes internes Meldesystem zahlreiche Missstände intern gelöst werden können, da Whistleblower in der Regel zunächst die internen Kommunikationsmittel ausschöpfen (müssen), bevor sie an die Öffentlichkeit gehen (dürfen). In Deutschland gibt es jedoch nur vereinzelt gesetzliche Regelungen, die sich mit dieser Thematik befassen. Im Gegensatz dazu sind in Großbritannien und den USA gesetzliche Regelungen geschaffen worden, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie anderen Repressionen zu schützen. Hier muss in Deutschland nachgebessert werden und ein Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz) eingeführt werden, wie es die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit langem, zuletzt 2014, vorschlägt (Bundestagsdrucksache 18/3039).

13. Verwendung von Geldbußen und Gewinnabschöpfungen

Geldbußen und Gewinnabschöpfungen aus der Sanktionierung von Unternehmens-Rechtsverstößen fließen grundsätzlich in die Staatskassen. Der Gesetzgeber soll aber eine Möglichkeit vorsehen, dass mit einem angemessenen Teil der Mittel im Wege einer gerichtlichen Auflage bzw. ergänzenden Maßnahme (Nebenfolge) gezielt Einrichtungen gefördert werden können, die zur Aufklärung von Unternehmen aus Auslandsaktivitäten zuzurechnenden Verstößen gegen Menschenrechte, Mindestarbeitsbedingungen und Mindestumweltbedingungen oder anderweitig zur Stärkung der Rechtstreue von Unternehmen (z. B. durch wissenschaftliche Untersuchungen und Veröffentlichungen, durch Aus-, Fort- und Weiterbildung) beitragen oder beigetragen haben.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333